

***Bogna Przybyszewska-Szter***<sup>1</sup>

*Uniwersytet Warmińsko-Mazurski*

**KONSTITUCYJNE GWARANCJE OCHRONY  
I BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA NA PRZYKŁADZIE KRYZYSU  
NA GRANICY POLSKO-BIAŁORUSKIEJ**

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2023.009>

Date of receipt: 19.12.2023

Date of acceptance: 16.03.2024

**(Streszczenie)**

Każda forma państwowości od chwili powstania, zmuszona była mierzyć się z powszechnie istniejącymi zagrożeniami i kryzysami, które nastawały na jej niezależność, niepodzielność terytorium oraz powszechne bezpieczeństwo. W konsekwencji przyczyniło się to do tego, iż państwa zaczęły tworzyć mechanizmy, których celem było umożliwienie wyjścia z krytycznego położenia, przywrócenie prawidłowego funkcjonowania oraz zagwarantowanie jednostce poczucia bezpieczeństwa i stabilności. Konstytucja RP z 1997r. odwołując się do konieczności zapewnienia niepodzielności terytorium oraz bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic nadaje temu obowiązkowi znaczenie nadrzędne. Kryzys, spowodowany sprowokowaniem przez reżim białoruski sztucznego napływu cudzoziemców, który obecnie trwa na granicy polsko-białoruskiej, stanowi istotne zagrożenie nie tylko dla krajów nadbałtyckich, ale także dla Unii Europejskiej. Metody i środki stosowane w celu jego finalizacji mają przede wszystkim zapewnić bezpieczeństwo granicy, co biorąc pod uwagę hybrydowy charakter działań prowadzonych przez Białoruś – jest zadaniem niezwykle skomplikowanym. Wdrażane działania polskich służb stanowiące reakcję na zaistniały kryzys, znacznie ograniczają bezwzględną potrzebę poszanowania praw człowieka, przepisów prawa międzynarodowego oraz reguł demokracji, którymi reżim białoruski nie czuje się związany i zobligowany do zażegnania kryzysu. Polska wprowadziła różnorodne środki prawne i legislacyjne mające na celu skuteczne zarządzanie sytuacją kryzysową na granicy, w tym wprowadzenie stanu wyjątkowego na niektórych obszarach przygranicznych. Warto podkreślić, że sytuacja nadal jest złożona, a rozwiązanie kryzysu migracyjnego wymaga współpracy międzynarodowej oraz wielostronnego podejścia.

**Słowa kluczowe:** ochrona granic, bezpieczeństwo, kryzys migracyjny, prawa i wolności, Republika Białorusi, stan nadzwyczajny, stan wyjątkowy.

**Constitutional guarantees of protection and State security on the example of the Polish-Belarusian border crisis (Summary)**

Every form of statehood, since its inception, has been forced to confront universally existing threats and crises that have attacked its independence, the indivisibility of its territory and its general security. As a consequence, states began to create mechanisms aimed at enabling the recovery from critical situations, restoring proper functioning and guaranteeing a sense of security and

---

<sup>1</sup> Bogna Przybyszewska-Szter – Uniwersytet Warmińsko Mazurski w Olsztynie, bogna.szter@gmail.com, ORCID: 0000-0001-8513-2149.

stability for the individual. The 1997 Constitution of the Republic of Poland, by referring to the need to ensure the indivisibility of the territory and the security and inviolability of its borders, gives this duty paramount importance. The crisis caused by the provocation of an artificial influx of foreigners by the Belarusian regime, which is currently taking place on the Polish-Belarusian border, poses a significant threat not only to the Baltic States, but also to the European Union. The methods and measures used to finalise it are primarily intended to ensure border security, which - given the hybrid nature of the actions carried out by Belarus - is an extremely complicated task. The measures implemented by the Polish services in response to the crisis significantly reduce the absolute need to respect human rights, the rules of international law and the rules of democracy, by which the Belarusian regime does not feel bound and obliged to resolve the crisis. Poland has introduced a variety of legal and legislative measures to effectively.

**Key-words:** Border security, Security, Migration crisis, Rights and freedoms, Republic of Belarus, State of emergency, State of emergency, State of extraordinary.

\*\*\*

## 1. Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest omówienie najistotniejszych zagadnień związanych z problematyką konstytucyjnej ochrony granic w kontekście kryzysu jaki ma miejsce na granicy Polski z Białorusią oraz analiza wprowadzonych przez państwo polskie środków prawnych i legislacyjnych, które mają na celu skuteczne zażegnanie kryzysu - w tym wprowadzenie stanu wyjątkowego na niektórych obszarach przygranicznych.

Istotnym problemem stwarzającym dla kontynentu europejskiego poważne zagrożenie, który trwa od początku XXI wieku jest występowanie procesu nieuregulowanej migracji, która przybierając na sile, wymusza na władzach państwowych podjęcie konkretnych działań i generuje dla nich nowe zadania<sup>2</sup>. Przemieszczanie się ludności w Europie Środkowo-Wschodniej, które niegdyś postrzegane było jako aspekt pozytywny, zmierzający do nieustannego rozwoju państwowej gospodarki, dziś stanowi poważne zagrożenie. Stało się to między innymi za sprawą wykorzystywania obywateli innych państw przez autorytarne rządy do spełnienia swoich, z góry określonych celów. W literaturze przedmiotu coraz częściej można odnaleźć określenia, takie jak broń demograficzna czy ataki hybrydowe, powodujące sztuczne, celowo sprowokowane napływy cudzoziemców, w celu wywarcia presji na z góry określonych podmiotach prawa międzynarodowego<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> K. Sidorkiewicz, *Współczesne ujęcie funkcji państwa*, „Studia Elbląskie” 2010, nr 11, s. 223.

<sup>3</sup> Z Śliwa, A. K Olech, *Wyzwania w kontekście migracji i kryzys na granicy polsko-białoruskiej*. Wiedza Obronna 2022 nr 278(1), s. 89-90.

W 2021 r. doszło do znacznego nasilenia kryzysu migracyjnego na granicy polsko-białoruskiej, który związany był niewątpliwie z działaniami reżimu białoruskiego. Białoruś stała się krajem tranzytowym dla migrantów, których reżim przemieszczał w kierunku granicy z Polską, próbując wyrzucić tym samym presję na państwie polskim, jak również Unii Europejskiej, doprowadzając jednocześnie do destabilizacji sytuacji politycznej i zagrożeniu poczuciu bezpieczeństwa. Polityka Republiki Białoruś oraz działania podejmowane na granicy z Litwą i Polską w 2021 r. pozwalają określić zaistniałą sytuację mianem kolejnego kryzysu migracyjnego<sup>4</sup>, który różni się jednak od kryzysów znanych do tej pory, bowiem ma on charakter zaplanowany i celowy. Plan przetrzucenia migrantów do Unii Europejskiej rosyjsko-białoruskie służby nazwały operacją „Śluza”<sup>5</sup>.

Rzeczypospolita Polska podjęła działania w celu zabezpieczenia swojej granicy, polegające przede wszystkim na wzmocnieniu obecności sił zbrojnych, służb granicznych oraz innych organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa.

Kryzys migracyjny wywołał liczne kontrowersje, przyczynił się do powstania sporów politycznych zarówno na arenie krajowej, jak i międzynarodowej. Polska krytykowała działania reżimu białoruskiego, a jednocześnie była zobowiązana do zarządzania sytuacją humanitarną na granicy.

Państwo polskie podejmowało kroki, które miały skutkować zwróceniem uwagi społeczności międzynarodowej na sytuację na granicy z Białorusią i dążyło do podjęcia współpracy z innymi państwami europejskimi oraz instytucjami międzynarodowymi aby zapobiec dalszemu pogłębianiu się kryzysu. W tym celu podjęto różnorodne środki prawne i legislacyjne, przede wszystkim wprowadzono stan wyjątkowy na niektórych obszarach

---

<sup>4</sup> Od czasu II wojny światowej Europa nie musiała mierzyć się z tak dużą falą migracyjną jaka dotknęła ją w latach 2014–2016, a skutki wywołanego przez nią kryzysu odczuwalne są do dziś – zob. K.P. Marczuk, *Kryzys uchodźczy 2014–2016 – podejścia Unii Europejskiej i Organizacji Narodów Zjednoczonych. Propozycje działań*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2017, vol. XIV, nr 1, s. 111.

<sup>5</sup> Zob. M. Konieczny, *Operacja „Śluza” – kryzys uchodźczy związany z przetrzuceniem nielegalnych migrantów przez polsko-białoruską granicę*, *Roczniki Administracji i Prawa Annuals of The Administration and Law* 2022, XX, z. 2: s. 89-102 -Operacja „Śluza” polegała na sprowadzaniu migrantów na granicę Białorusi z Polską i Litwą. Działania te były zaplanowane, stanowiły prowokację, której celem było wywołanie sztucznego kryzysu politycznego. Białoruś opracowała tę operację w latach 2010-2011, czyli jeszcze w ubiegłej dekadzie. Początkowo operacji „Śluza” przyświecał inny cel, bowiem chodziło w niej o to, by wymusić na Unii Europejskiej opłaty za uszczelnienie białoruskiej granicy. W wyniku wdrożenia operacji „Śluza” tysiące migrantów próbowało nielegalnie przedostać się do Unii Europejskiej przez litewsko-białoruską, łotewsko-białoruską i polsko-białoruską granicę. W ten przestępczy proceder zaangażowane były białoruskie przedsiębiorstwa państwowe, pośrednicy, przemytnicy, biura turystyczne oraz nielegalne biura finansowe. Wszystkie te grupy zarabiały na masowym przemyśle ludzi przez granicę. W efekcie polską granicę forsowało coraz więcej uchodźców. Dzięki przytomnej reakcji Polski białoruska operacja nie była skuteczna w 100%, natomiast z całą pewnością odniosła sukces w skonfliktowaniu Polaków w sprawie przyjmowania migrantów. Stanowiła również ogromne wyzwanie dla służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo granicy, w szczególności dla Straży Granicznej

przygranicznych, co wywołało liczne wątpliwości co do legalności zastosowanych rozwiązań w oparciu o ich zgodność z konstytucją.

Działania Białorusi prowadzone są nieoficjalnie, bowiem państwo te nie przyznaje się do celowego kierowania na granice z Polską migrantów i ułatwiania im jej nielegalnego przekroczenia z wykorzystaniem różnych środków. Zarówno Unia Europejska jako organizacja, jak i władze polskie zaczęły określać podejmowane działania przez reżim białoruski mianem „ataku”, „zagrożenia” czy wprost „wojny hybrydowej”.

Przyjęcie takiego stanowiska, biorąc pod uwagę towarzyszący mu kryzys humanitarny powoduje, że realizacja obowiązku ochrony granicy stała się priorytetem nie tylko w skali państw nadbałtyckich ale i Unii Europejskiej.

Podkreślić trzeba, że do chwili obecnej, na terenach przygranicznych przez cały czas stale stacjonują żołnierze i funkcjonariusze służb mundurowych, których zadaniem jest zabezpieczenie rejonu, bowiem kryzys nadal trwa, migranci cały czas podejmują próby nielegalnego przedostania się z Białorusi do Polski.

Wspomnieć także trzeba, iż 4 listopada 2021r. weszła w życie ustawa z dnia 21 października 2021r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej<sup>6</sup> określa zasady przygotowania i realizacji zabezpieczenia granicy państwowej, stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu art. 2 pkt 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)<sup>7</sup>, przez fizyczne, techniczne lub elektroniczne jej zabezpieczenie, w tym przed nielegalnym przekroczeniem.

## **2. Ochrona i bezpieczeństwo granic jako wartość konstytucyjna**

Nadrzędnym celem każdego państwa, jak również obowiązkiem, jest strzeżenie własnej niepodległości, co sprowadza się w swojej istocie do podjęcia takich działań, które zagwarantują samodzielność i niezależność państwa jako odrębnego podmiotu stosunków międzynarodowych oraz jego bezpieczeństwo.

Na wstępie wskazać należy, iż polski ustrojodawca nie posługuje się sformułowaniem „ochrona granic” na poziomie konstytucyjnym, zaś powszechnie jest ono używane w aktach rangi ustawowej, co wynika przede wszystkim z samego brzmienia

---

<sup>6</sup> Dz.U.2023.1390 t.j

<sup>7</sup> UE2016/399 Dz. Urz. UE L 77 z 23.03.2016, str. 1, z późn. zm.

ustawy z dnia 12 października 1990r. o ochronie granicy państwowej<sup>8</sup>. Natomiast Konstytucja RP z 1997 r.<sup>9</sup> ustanawia w art. 5 zasadę niepodległości państwa, ochrony praw człowieka, strzeżenia dziedzictwa narodowego i zrównoważonego rozwoju. W myśl przytoczonego przepisu Rzeczy

pospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

Mając na uwadze powyższe wskazać zatem można, iż treść ww. normy konstytucyjnej określa najbardziej doniosłe i podstawowe cele, realizacji którym ma sprostać państwo. Adresatem tej normy są wszystkie polskie organy władzy publicznej. Cele te sformułowane zostały w postaci zasad o charakterze programowym, które wymagają od wszelkich czynników władzy publicznej pełnego zaangażowania się, za pomocą wszystkich posiadanych przez nie kompetencji, we wskazane tam działania<sup>10</sup>. Podkreślić także trzeba, iż konstytucja do niepodległości odwołuje się już w preambule, co podkreśla jej szczególne znaczenie na tle pozostałych wymienionych w art. 5 celów. Wskazać należy, iż omawiany przepis nie zawiera katalogu konkretnych kierunków, jakie mają stanowić działania państwa, nie określa także środków i sposobów ich realizacji.

Jak już wspomniano w art. 5 ustawy zasadniczej ustrojodawca nakłada na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek realizacji wskazanych celów. Pierwszym celem jest wymóg podejmowania działań chroniących niepodległość państwową. Ustalenie treści tego obowiązku nie jest jednak możliwe wyłącznie w oparciu o treść wskazanej normy, a wymaga odwołania się do innych przepisów konstytucyjnych. Mianowicie przepis ten należy rozpatrywać w związku z innymi artykułami zawartymi w ustawie zasadniczej. W związku z tym wskazany wymóg znajduje swoistą kontynuację w określeniu: roli Sił Zbrojnych (art. 26 ust. 1), w myśl którego Siły Zbrojne RP mają chronić niepodległość państwa i niepodzielność jego terytorium oraz zapewniać bezpieczeństwo i nienaruszalność jego granic; funkcji Prezydenta RP (art. 126 ust. 2), któremu konstytucja

---

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, Dz.U.2023.1489.

<sup>9</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>10</sup> zob. P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, wyd. II, Komentarz do art. 5, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wyd. Sejmowe 2016, Lex; „Analiza przepisów konstytucyjnych prowadzi do wniosku, że zadania różnych organów mogą nakładać się na siebie. Ochrona niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnienie bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic jest konstytucyjnym zadaniem Prezydenta RP, Rady Ministrów oraz wszelkich innych organów władzy publicznej”- wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., K 52/07).

nadała miano strażnika realizacji tych zadań, zaś Prezydent jako najwyższy przedstawiciel RP, gwarant ciągłości władzy państwowej oraz zwierzchnik Sił Zbrojnych RP ma stać na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium; w brzmieniu roty składanej przez niego przysięgi (art. 130), w treści której obejmując urząd głowy państwa zobowiązuje się strzec niepodległości i bezpieczeństwa państwa, a także w rocie ślubowania parlamentarzystów (art. 104), z której wynika obowiązek strzeżenia suwerenności państwa.

Wskazać jednocześnie trzeba, iż „strzeżenie niepodległości” nie pozostaje w sprzeczności z zawartą *implicite* w konstytucji zasadą „przychylności procesowi integracji europejskiej”<sup>11</sup>.

„Strzeżenie nienaruszalności terytorium Rzeczypospolitej” stanowi kolejny wymóg, pozostający zresztą w ścisłym powiązaniu z poprzednim, mającym charakteryzować działania władz państwa. W tym przypadku konstytucja nakłada szczególne funkcje na Prezydenta RP, natomiast wobec wszystkich innych władz publicznych państwa, ustawa zasadnicza ustala zakaz podejmowania jakichkolwiek działań, które mają na celu nie tylko cesję terytorialną, ale również ograniczenie jej suwerenności, np. na obszarach przygranicznych<sup>12</sup>.

Z kolei przez „niepodzielność terytorium” należy rozumieć, utrzymanie państwa w takich granicach, w jakich funkcjonuje ono od wejścia w życie obecnie obowiązującej Konstytucji RP, a więc od 1997 r. Mając na uwadze powyższe niemożliwym jest dokonanie jego podziału na części o odrębnym statusie i systemie prawnym, których istnienie byłoby sprzeczne z unitarnym charakterem państwa i zasadą jedności władzy. Przepisy konstytucyjne wyłączają także możliwość dokonania cesji, a więc odłączenia części terytorium Polski bądź w celu utworzenia nowego podmiotu państwowego bądź włączenia go do terytorium innego państwa<sup>13</sup>.

W art. 5 konstytucji ustrojodawca zastrzegł również, że Rzeczypospolita Polska „zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela”, czyniąc z niej zarazem jedną z naczelných zasad ustroju państwa. Zasada ta wyraża wymóg zagwarantowania jednostce pozostającej w ramach władztwa publicznego państwa szerokiej sfery możliwości podejmowania działań, realizacji własnej osobowości, rozwijania talentów, zainteresowań,

---

<sup>11</sup> zob. wyrok TK z 27 maja 2003 r., K 11/03.

<sup>12</sup> Zob. P. Sarnecki, uwaga 6 do art. 5 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), Tom I, wyd. II, Wydawnictwo Sejmowe 2016, Lex.

<sup>13</sup> K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 36–37.

a także zaspokajania własnych potrzeb - jednak nie pozostającymi w sprzeczności z potrzebami innych. Zamieszczenie tego wymogu w rozdziale I ustawy zasadniczej, określającym zasady ustroju Polski, czyni z analizowanego sformułowania „zasadę ochrony wolności i praw człowieka” jako jedną z zasad ustrojowych<sup>14</sup>; co w efekcie oznacza, iż „zasada wolności i praw staje się w ten sposób fundamentem ustroju państwa i określa istotę Konstytucji”<sup>15</sup>.

Odwołanie do wolności człowieka ma miejsce już w preambule i postrzegać je należy w trzech aspektach<sup>16</sup>. Mianowicie, jak podaje M. Chmaj pierwszy z nich ma charakter negatywny poprzez odniesienie sformułowane we wstępie ustawy zasadniczej do „gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”. Pozostałe o charakterze pozytywnym polegające na zdeklarowaniu, iż konstytucja stanowi prawo podstawowe dla państwa, które opiera się na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, zaś wszyscy stosujący prawo zawarte w ustawie zasadniczej, wezwani zostali do tego aby czynić to dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi<sup>17</sup>. W ten sposób art. 5 w analizowanym fragmencie nawiązuje bezpośrednio do sformułowań zawartych w preambule o „przyrodzonej godności człowieka” i „jego prawa do wolności”, otwierając drogę – i tym samym wymagając konstytucjonalizacji – wspomnianego katalogu praw i wolności, adekwatnego dla rozwinięcia omawianej zasady ustrojowej. Nie może to pozostawać bez konsekwencji na interpretację całości przepisów konstytucyjnych, odnoszących się do poszczególnych elementów statusu jednostki, przede wszystkim jej rozdziału II, ale także tych wolności jednostki, które są uregulowane poza tym rozdziałem. Wskazać także należy, iż wstęp do konstytucji odrębnie wypowiada się o „podstawowych wolnościach i prawach człowieka” oraz o „zagwarantowaniu praw obywatelskich”. Jednostka funkcjonująca w roli „obywatela” wyposażona jest bowiem w szereg dodatkowych wolności i praw, która stanowi wyraz szczególnej więzi prawnej istniejącym między nią a państwem polskim<sup>18</sup>.

Istotną rolę w problematyce wolności praw człowieka odgrywa art. 31 ust. 1 konstytucji, który zastrzega iż „wolność człowieka podlega ochronie prawnej. W ust. 2

---

<sup>14</sup> zob. P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2003, s. 66.

<sup>15</sup> W. Zakrzewski, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2006, s. 115.

<sup>16</sup> M. Chmaj, *Zasada wolności oraz przesłanki ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw* [w:] *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, red. M. Chmaj, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 108.

<sup>17</sup> Tamże.

<sup>18</sup> zob. L. Garlicki, uwaga 2 do art. 34, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. II, Warszawa 2016, Lex.

omawianego przepisu ustrojodawca wprowadza spoczywający na „każdym” obowiązek poszanowania wolności i praw innych, rozumiany jako zakaz ingerencji w przysługujące innym wolności i prawa. Nadto omawiana norma wprowadza nakaz, z którego wynika, iż „nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje”. Jednocześnie w ust. 3 ww. zawarto zamknięty katalog klauzuli imitacyjnych dopuszczających ograniczenie wolności i praw.

Kolejnym konstytucyjnym zadaniem, wyznaczonym przez treść art. 5 ustawy zasadniczej, jest zagwarantowanie bezpieczeństwa obywatelom państwa.

Bezpieczeństwo obejmuje zaspokojenie takich potrzeb jak istnienie, tożsamość, niezależność, przetrwanie, spokój, posiadanie, czy pewność rozwoju. Jako jedna z naczelných potrzeb jednostki oraz grup społecznych stanowi zarazem fundamentalną potrzebę państwa. Brak bezpieczeństwa wywołuje niepokój, jak również poczucie ogólnego zagrożenia<sup>19</sup>.

Wskazać trzeba, iż ustrojodawca polski nie zdefiniował także pojęcia „bezpieczeństwo”<sup>20</sup> ani w obecnie obowiązującej konstytucji, ani we wcześniejszych. W tym miejscu wskazać trzeba, iż bezpieczeństwo jako jedno z dóbr podlegające ochronie prawnej – nie zostało także zdefiniowane w żadnym krajowym akcie prawnym, zaś jego znaczenie można wydobyć z doktryny i literatury. Podkreślenia wymaga, że co prawda krajowa doktryna nie jest jednolita w rozumieniu pojęcia „bezpieczeństwo państwa”, ale panuje ogólny konsensus co do postrzegania relacji pomiędzy państwem a jednostką w kontekście bezpieczeństwa<sup>21</sup>.

Należy podkreślić, iż w kontekście poruszanej problematyki „najistotniejsze rodzaje bezpieczeństwa z punktu widzenia Konstytucji to: bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo wewnętrzne oraz bezpieczeństwo zewnętrzne”<sup>22</sup>

Zatem „bezpieczeństwo” stanowi pojęcie interdyscyplinarne, które powstało w ramach rozwoju dorobku naukowego wielu dyscyplin nauki. Szczególnie istotne miejsce i rolę tego pojęcia ukazuje się w aspekcie istnienia i rozwoju instytucji państwa. Współcześnie termin bezpieczeństwa odnosi się do „stanu pewności, spokoju,

---

<sup>19</sup> A. Pieczywok, *Auksologia bezpieczeństwa człowieka. W poszukiwaniu kontekstu znaczeniowo-edukacyjnego*, Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej w Warszawie 2010, nr 3, s. 225.

<sup>20</sup> *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1978, s. 147.

<sup>21</sup> J. Jaraczewski, *Bezpieczeństwo państwa jako wartość konstytucyjna*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2012, nr 1(3), s. 64.

<sup>22</sup> Bień-Kacała, A., *Bezpieczeństwo w Konstytucji RP z 1977 r. – wstępna diagnoza*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, 2015, nr 2, s. 12–15.



zabezpieczenia, braku zagrożenia oraz ochrony przed nim”<sup>23</sup>. Bezpieczeństwo stanowi zatem jeden z podstawowych celów państwa, determinując przy tym jego charakter, jak również potrzebę społeczną, która winna być permanentnie zaspokajana.

W interpretacji bezpieczeństwa nie ma powszechnego odniesienia do państwa bądź narodu. W doktrynie termin ten jest definiowany jako wolność od zagrożeń stwarzających jakiegokolwiek ryzyko dla przetrwania państwa<sup>24</sup> i utożsamiane jest z bezpieczeństwem narodowym<sup>25</sup>.

Bezpieczeństwo wiąże się z zagwarantowaniem suwerenności, integralności terytorialnej, możliwości osiągnięcia dobrobytu i rozwoju, jak również możliwości dokonania swobodnego wyboru drogi politycznej. Pojęcie bezpieczeństwa odnosi się więc do wewnętrznego układu państwa oraz do jego stosunków międzynarodowych<sup>26</sup>.

B. Banaszak identyfikuje bezpieczeństwo państwa z bezpieczeństwem jego obywateli określonym w art. 5 ustawy zasadniczej<sup>27</sup>.

Dogłębnej analizy definicji bezpieczeństwa państwowego dokonał J. Karp i wskazuje, iż według niego bezpieczeństwo to „stan, w którym brak jest zagrożeń dla istnienia państwa oraz jego demokratycznego ustroju. Bezpieczeństwo państwa obejmuje w swym zakresie dyrektywy dbania o jego suwerenność, integralność terytorialną i potencjał obronny, nawet gdy nie występuje zagrożenie ze strony innych państw lub terrorystów”<sup>28</sup>.

Według M. Brzezińskiego, „przez bezpieczeństwo rozumie się stan, w którym członkowie wspólnoty państwowej nie odczuwają zagrożenia lub lęku ze strony organów państwa lub innych państw; stan pewności i zabezpieczenia; stan wolności od niepokoju, zagrożenia, strachu, niebezpieczeństwa, ataku albo poczucia zagrożenia ze strony niestabilnego porządku; swobodę działania, której nie towarzyszy poczucie zagrożenia. W końcu, że jest się poza zasięgiem wszelkiego zagrożenia”<sup>29</sup>.

---

<sup>23</sup> R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2007, s. 27.

<sup>24</sup> T. Szubrycht, *Współczesne aspekty bezpieczeństwa państwa*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej”, Rok XLVII 2006, nr 4 (167), s. 87; *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002.

<sup>25</sup> T. Szubrycht, op. cit., s. 88.

<sup>26</sup> B. Dunaj (red.), *Popularny słownik języka polskiego*, Warszawa 1999, s. 30.

<sup>27</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, 52 i 177.

<sup>28</sup> J. Karp, *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 108–109.

<sup>29</sup> S. Sulowski, M., Brzeziński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Warszawa 2009, s. 22.

Przez bezpieczeństwo można także rozumieć taki stan braku zagrożenia dla dobra prawnego człowieka, który daje możliwość normalnego działania jednostki w społeczeństwie, a w szczególności zachowanie życia, zdrowia, mienia, autonomię korzystania z wszystkich przypadających jednostce praw podmiotowych, które są zapewnione w konstytucji i innych przepisach prawa, nad którego zapewnieniem czuwają organy państwowe zaopatrzone we właściwe kompetencje. Obowiązujące przepisy, w tym także rangi konstytucyjnej, nakładają na władze państwowe obowiązek zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa.

Wypełniając tę powinność, współczesny ustawodawca musi się zmierzyć z problemami wynikającymi z zagrożeń terrorystycznych, z przestępczości zorganizowanej czy mającej charakter ponadpaństwowy (transgraniczny)<sup>30</sup>.

Konstytucyjnym organem państwowym, na którym zgodnie z normą zawartą w art. 146 ustawy zasadniczej ciąży obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego oraz bezpieczeństwa zewnętrznego jest kolegialny organ władzy wykonawczej - Rada Ministrów. Szczegółowe zadania i kompetencje w zakresie ochrony granic RP przewiduje wspomniana ustawa z 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej. W myśl postanowień art. 7 ww. ustawy za ochronę granicy na lądzie i na morzu oraz kontrolę ruchu granicznego ustawodawca czyni odpowiedzialnym ministra właściwego do spraw wewnętrznych, realizującego swoje zadania poprzez Komendanta Głównego Straży Granicznej, zaś w przestrzeni powietrznej Ministra Obrony Narodowej którego zadania wykonuje Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy organu dowodzenia obroną powietrzną.

Zatem ustawa zasadnicza traktuje ochronę niepodległości, nienaruszalność granic i zapewnienie bezpieczeństwa państwa jako wartość nadrzędną, stanowiącą zasadniczy cel wyznaczony do realizacji władzy państwowej przy uwzględnieniu ochrony wolności i praw człowieka. Stwierdzić także należy, iż z całą pewnością ochrona granic i bezpieczeństwo kraju stanowi szczególne znaczenie nie tylko z punktu widzenia samego państwa polskiego ale jest istotne także ze względu na państwa sąsiadujące. Polska przystępując do Sojuszu Północnoatlantyckiego, Unii Europejskiej i strefy Schengen, przyjęła rolę państwa granicznego stając się odpowiedzialną za obsługę najdłuższej zewnętrznej granicy lądowej Unii Europejskiej liczącej 1239 km, z czego aż 605 km stanowi granica z Republiką

---

<sup>30</sup> W. Hermeliński, *Bezpieczeństwo publiczne a prawo jednostki do prywatności*, „Palestra” 2013, nr 1–2, s.17 i n.; A. Misuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2008, s. 16.

Białoruską<sup>31</sup>. Położenie geopolityczne Polski sprawiło, że ochrona granicy wschodniej RP stanowi jeden z priorytetów, nie tylko w polityce wewnętrznej ale i europejskiej<sup>32</sup>.

### **3. Wprowadzenie stanu wyjątkowego w związku kryzysem migracyjnym na granicy polsko-białoruskiej**

Konstytucja RP w rozdziale XI traktuje o stanach nadzwyczajnych, które w szczególnych sytuacjach – mogą zostać wprowadzone na terytorium państwa polskiego. Obok stanu wojennego i stanu klęski żywiołowej, trzeci „nadzwyczajny środek zaradczy” to - stan wyjątkowy. Do ogólnych przesłanek uzasadniających wprowadzenie stanu nadzwyczajnych, ustrojodawca zalicza wymienione w art. 228 ust. 1 Konstytucji RP, sytuacje szczególnego zagrożenia, pod warunkiem, iż działania podejmowane w ramach zwykłych środków konstytucyjnych są niewystarczające do opanowania zaistniałej w państwie sytuacji. Podkreślić trzeba, iż w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego, konieczne jest także zmaterializowanie się przynajmniej jednej przesłanki zawartej w art. 230 Konstytucji, uzależniając tym samym wprowadzenie stanu wyjątkowego od wystąpienia zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, porządku publicznego czy bezpieczeństwa obywateli<sup>33</sup>. Szczegółowe kwestie związane ze stanem wyjątkowym, unormowane zostały w ustawie z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym<sup>34</sup>. Stan wyjątkowy może być wprowadzony na podstawie rozporządzenia Prezydenta – na wniosek Rady Ministrów – w razie „zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego”. W założeniu, celem stanu wyjątkowego, który może zostać wprowadzony zarówno na wybranych obszarach, jak i na terenie całego kraju, jest przywrócenie warunków do normalnego funkcjonowania państwa.

W związku z wdrożeniem w życie operacji „Śluza” powodującej rosnącą liczbę migrantów na granicy polsko-białoruskiej oraz wzrastającej ilości podejmowanych prób nielegalnego przekraczania granicy przez cudzoziemców, państwo polskie w drugim kwartale 2021r. stanęło w obliczu poważnego kryzysu migracyjnego. W związku z powyższym w dniu 2 września 2021 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Andrzej Duda, w oparciu o art. 230 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 3. ustawy o stanie

---

<sup>31</sup> R. Kołatek, *Zmiana systemu ochrony wschodniej granicy Polski po akcesji do UE i strefy Schengen*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2011, nr 1/2, s. 75.

<sup>32</sup> I. Stańczuk, *Konstytucyjny obowiązek ochrony granic RP w świetle kryzysu na granicy z Białorusią*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 3(67)/2022, s. 254.

<sup>33</sup> P. Radziejewicz, [w:] uwaga 3 do art. 228, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, 2021, Lex.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U.2017.1928 t.j.).

wyjątkowym, uwzględniając wniosek Rady Ministrów z dnia 31 sierpnia 2021 r., wydał rozporządzenie o wprowadzeniu 30-dniowego stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego i lubelskiego, który swoim zasięgiem obejmował 115 miejscowości w województwie podlaskim oraz 68 miejscowości w województwie lubelskim, które umiejscowione są wzdłuż granicy polsko-białoruskiej<sup>35</sup>. Rozporządzenie weszło w życie z dniem ogłoszenia tj. 2 września 2021 r. Decyzja o wprowadzeniu stanu wyjątkowego podjęta została w związku ze szczególnym zagrożeniem bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego, związanym z sytuacją, jaka zaistniała na granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi. Z uzasadnienia rozporządzenia wynika, iż do głównych powodów zastosowania stanu wyjątkowego należało między innymi natężenie prób nielegalnego przekraczania polsko-białoruskiej granicy, niemożność podejmowania adekwatnych do sytuacji działań ze strony służb mundurowych, jak również zaburzenie poczucia bezpieczeństwa wśród polskich obywateli zamieszkujących tereny przygraniczne.

Na mocy wydanego rozporządzenia wprowadzono następujące ograniczenia, które znajdowały swoje prawne odzwierciedlenie w treści art. 233 ust. 1 konstytucji, stanowiącego katalog możliwych do wprowadzenia ograniczeń:

1. zawieszenie prawa do organizowania i przeprowadzania, na obszarze objętym stanem wyjątkowym, zgromadzeń w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2019 r. poz. 631);
2. zawieszenie prawa do organizowania i przeprowadzania, na obszarze objętym stanem wyjątkowym, imprez masowych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2171) oraz prowadzonych w ramach działalności kulturalnej imprez artystycznych i rozrywkowych, niebędących imprezami masowymi;
3. obowiązek posiadania przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość przez osoby, które ukończyły 18 lat, przebywające w miejscach publicznych na obszarze objętym stanem wyjątkowym, a w przypadku osób uczących się, które nie ukończyły 18 lat – legitymacji szkolnej;
4. zakaz przebywania w ustalonym czasie w oznaczonych miejscach, obiektach i obszarach;

---

<sup>35</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz. U. poz. 1612).

5. zakaz utrwalania za pomocą środków technicznych wyglądu lub innych cech określonych miejsc, obiektów lub obszarów;
6. ograniczenie prawa posiadania broni palnej, amunicji i materiałów wybuchowych oraz innych rodzajów broni poprzez wprowadzenie zakazu ich noszenia;
8. ograniczenie dostępu do informacji publicznej dotyczącej czynności prowadzonych na obszarze objętym stanem wyjątkowym w związku z ochroną granicy państwowej oraz zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji.

Ograniczenie praw i wolności w praktyce podczas stanu wyjątkowego należy rozpatrzyć na dwóch płaszczyznach. Dokonując analizy kryterium podmiotowego należy mieć na uwadze, iż stan wyjątkowy obowiązywał osoby stale zamieszkałe na danym obszarze, ale także osoby przebywające tam czasowo. Utrudnienia związane z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego dotyczyły w takim samym stopniu zarówno osoby prawne czy inne jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, których siedziby lub przedmiot działalności znajduje się na terenie objętym wprowadzonymi ograniczeniami<sup>36</sup>.

Natomiast zakres przedmiotowy umożliwia także władzy wykonawczej zastosowanie takich restrykcji jak: kontrola zawartości: paczek, listów czy przesyłek, lustracja materii korespondencji telekomunikacyjnej, zakłócanie systemu nadawania lub odbioru programów radiowych i telewizyjnych, zagłuszenia urządzeń telekomunikacyjnych, cenzura prewencyjna prowadzona w środkach społecznego przekazu. Możliwe jest także wprowadzenie takich ograniczeń jak: zawieszenie okresowego nauczania dydaktycznego w szkołach, transportu kolejowego, drogowego czy lotniczego, zmniejszenie dostępu do towarów konsumpcyjnych, wprowadzenie reglamentacji, działalności kantorowej czy ograniczenia obejmujące swym zasięgiem funkcjonowanie systemów łączności<sup>37</sup>.

#### **4. Zmiana ustawy o ochronie granicy państwowej**

W dniu 15 listopada 2021 r. na stronie Sejmu pojawił się rządowy projekt o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej i niektórych innych ustaw (druk nr 1754). W

---

<sup>36</sup> <https://www.profinfo.pl/blog/stan-wyjatkowy-jakie-ograniczenia-kiedy-mozna-wprowadzic-i-z-czym-tosie-wiaze/> [dostęp: 14. 12. 2023 r.].

<sup>37</sup> Rabięga, H. - Stan wyjątkowy - definicja, konsekwencje wprowadzenia, <https://samorzad.infor.pl/sektor/zadania/bezpieczenstwo/3632767,Stan-wyjatkowy-definicja-konsekwencje-wprowadzenia.html> [dostęp: 14. 12. 2023 r.].

uzasadnieniu projektu wskazano przede wszystkim na konieczność zwiększenia skuteczności działań podejmowanych przez Straż Graniczną w celu ochrony granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego oraz na poprawę bezpieczeństwa funkcjonariuszy Straży Granicznej realizujących zadania związane z ochroną granicy państwowej.

Głównym założeniem projektu była nowelizacja ww. ustawy przewidująca możliwość wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej, będącej granicą zewnętrzną strefy Schengen.

Projektowana ustawa spotkała się z poważnymi zastrzeżeniami parlamentarnych prawników co do zgodności takiego rozwiązania z konstytucją przede wszystkim ze względu na powierzenie możliwości wprowadzenia zakazu dostępu do określonego obszaru w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej w ręce ministra spraw wewnętrznych i administracji, który może wprowadzić ten zakaz na obszarze nieco większym niż ten przewidziany w rozporządzeniu o stanie wyjątkowym. Senat zaproponował liczne poprawki do ustawy, ale wszystkie zostały odrzucone przez sejmową większość. Wśród zaproponowanych poprawek znalazły się m.in. propozycje dopuszczenia na tereny przygraniczne dziennikarzy i aktywistów organizacji pozarządowych niosących pomoc humanitarną, medyczną i prawną. Senat proponował także, aby ograniczenia dotyczące dostępu obowiązywały nie dłużej niż przez trzy miesiące. Poprawkę jednak odrzucono, co miało oznaczać, że minister będzie mógł korzystać z uprawnienia wprowadzenia zakazu dostępu nad granicę bez ograniczeń czasowych. Senackie Biuro Legislacyjne sugerowało, by ustawę odrzucić w całości, przede wszystkim z uwagi na zbyt obszerne uprawnienia nadane ministrowi spraw wewnętrznych w możliwości ograniczania swobód obywatelskich. W związku z powyższym także posłowie opozycji zarzucali, że tak sformułowana ustawa nadaje ministrowi spraw wewnętrznych więcej władzy niż prezydentowi, bowiem Prezydent może wprowadzić stan wyjątkowy tylko na określony czas, zaś minister bezterminowo.

W dniu 2 grudnia 2021 r., na skutek zmiany ustawy o ochronie granicy państwowej przestał obowiązywać stan wyjątkowy, który faktycznie w dalszym ciągu nadal trwał, na skutek zmiany ustawy o ochronie granicy państwowej.

Znowelizowana ustawa została uchwalona przez Sejm w dniu 17 listopada 2021 r.<sup>38</sup>

W głosowaniu na posiedzeniu Sejmu, brało udział 437 posłów. Za uchwaleniem projektu ustawy opowiedziało się 245 posłów, zaś przeciw było 167. Od głosu wstrzymało się 25 posłów natomiast 23 nie oddało głosu<sup>39</sup>.

W dniu 30 listopada 2021 r. ustawę o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw przedłożono Prezydentowi do podpisu, zaś weszła ona w życie w dniu 1 grudnia 2021 r.<sup>40</sup>.

Znowelizowana ustawa zasadniczo utrzymywała reżim prawny, który obowiązywał w okresie trwania stanu wyjątkowego, a ówczesną sytuację panującą w Polsce określano jako stan wyjątkowy po stanie wyjątkowym<sup>41</sup>.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji usprawiedliwiała konieczność nowelizacji ustawy permanentnie trwającą niestabilną sytuacją na wschodniej granicy. W związku z tym, iż stan wyjątkowy został już przedłużony, a w polskiej ustawie zasadniczej ustrojodawca nie przewidział regulacji dającej możliwość powtórnego przedłużenia stanu wyjątkowego, ustawodawca musiał znaleźć takie narzędzie, które w dalszym ciągu miało za zadanie utrzymanie adekwatnego do zaistniałej sytuacji reżimu prawnego, który nadal miał za zadanie utrzymanie porządku w sytuacji nieprzemijającego kryzysu migracyjnego.

Znowelizowana ustawa, stanowiąca zarazem substytut stanu wyjątkowego<sup>42</sup> w art. 12a ust. 1 zakładała, iż „w przypadku konieczności zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego w strefie nadgranicznej w związku z zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, lub mienia, wynikającym z przekraczania granicy państwowej wbrew przepisom prawa lub podejmowania prób takiego przekraczania, lub uzasadnionym ryzykiem popełniania innych czynów zabronionych, może być wprowadzony czasowy zakaz przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu przepisów kodeksu granicznego

---

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2191).

<sup>39</sup> <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=9&nuposiedzenia=42&nrglosowania=37> [dostęp: 14.12.2023 r.].

<sup>40</sup> <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=8F2FFCA4F3477BB7C125878E0064B115> [dostęp: 2022 r.].

<sup>41</sup> Trociuk, S., Stan wyjątkowy przy granicy z Białorusią – konsekwencje prawne, LEX/el. 2021; zob. 234 <https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art19153931-stan-wyjatkowy-po-stanie-wyjatkowym-na-granicy-wszystko-w-rekach-kaminskiego> [dostęp: 14.12.2023 r.].

<sup>42</sup> Wicha, T., 2021, *Wprowadzenie stanu wyjątkowego na części terytorium Polski w 2021 r. w związku kryzysem migracyjnym na granicy z Białorusią*. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio M–Balceniensis et Carpathiensis*, 6, s. 91.

Schengen”. W myśl zaś art. 12a ust. 2 zakaz przebywania może zostać wprowadzony przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, po zaczerpnięciu opinii Komendanta Głównego Straży Granicznej. Z uwagi na wprowadzone upoważnienie w dniu 30 listopada 2021 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, wydał rozporządzenie dotyczące wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi, które obowiązywało od dnia 1 grudnia 2021 r. do dnia 1 marca 2022 r., wprowadzając w tym czasie czasowy zakaz przebywania w obszarze strefy nadgranicznej bezpośrednio przylegającej do państwowej granicy Republiki Białoruskiej<sup>43</sup>. Zgodnie z normą zawartą w art. 18d znowelizowanej ustawy, nieuprawnione naruszenie powyższego ograniczenia skutkowało możliwością nałożenia kary aresztu bądź grzywny.

Podkreślić należy, iż wprowadzone zmiany ww. ustawie znacząco umocniły pozycję Straży Granicznej. Znowelizowany akt w art. 12d ust. 2 uregulował także możliwość pracy dziennikarzy na terenie objętym zakazem przebywania, pod warunkiem uzyskania uprzedniej zgody komendanta miejscowej placówki Straży granicznej, gwarantując tym samym możliwość pozyskiwania i przekazywania wiadomości społeczeństwu przez niezależne media informacyjne.

Zmieniona ustawa o ochronie granicy okazała się także nieco mniej restrykcyjna niż prezydenckie rozporządzenie o stanie wyjątkowym z dnia 2 września bowiem nie przewidywała zakazu zgromadzeń, imprez masowych, artystycznych i kulturalnych. Jednakże w praktyce, wobec ogólnego zakazu wstępu na tereny przygraniczne, w takich imprezach będą mogli brać udział głównie mieszkańcy miejscowości znajdujących się na obszarze objętym zakazem dostępu.

Nowelizacja, w odróżnieniu od reżimu stanu wyjątkowego, nie przewidywała również zakazu fotografowania i filmowania infrastruktury granicznej. W sprawach dotyczących strefy zamkniętej będzie można uzyskiwać informacje od organów państwa w ramach dostępu do informacji publicznej.

## **Wnioski**

---

<sup>43</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi. (Dz.U. 2021 poz. 2193).



Ochrona granic, jak również bezpieczeństwo są na tyle ważne, iż jako fundamentalne wartości dla państwa zostały uwzględnione przy tworzeniu zasad ustroju politycznego państwa i zyskały miano nadrzędnych wartości konstytucyjnych.

Kryzys migracji, jaki wystąpił na wschodniej granicy ukazał konieczność ciągłego aktualizowania przepisów prawa w celu przygotowania państwa na możliwość wystąpienia negatywnych zdarzeń zarówno natury zewnętrznej i jak i wewnętrznej<sup>44</sup>. Pomimo wprowadzenia różnorodnych środków prawnych i legislacyjne, które miały na celu skuteczne zarządzanie sytuacją kryzysową na granicy, w tym wprowadzenie stanu wyjątkowego na niektórych obszarach przygranicznych, zaangażowania służb i bieżącego monitorowania granicy, kryzys nadal trwa i w dalszym ciągu obserwuje się wiele podejmowanych prób jej nielegalnego przekroczenia. Z uwagi na stan migrantów choroby, brak pożywienia, zabezpieczenia przed niską temperaturą, ich sytuacja na granicy nosi znamiona także kryzysu humanitarnego. Ochrona granicy w omawianym kryzysie jest zadaniem skomplikowanym, bowiem trudno jest przewidzieć jego rozwój, bowiem nosi on w sobie znamiona „wojny hybrydowej”, „kryzysu migracyjnego”, „kryzysu humanitarnego”, co w konsekwencji powoduje konieczność podjęcia działań na wielu płaszczyznach jednocześnie. Wprowadzenie stanu wyjątkowego, jak również nowelizacja ustawy o ochronie granic państwowych utrudniają ocenę tego, co rzeczywiście dzieje się na wschodniej granicy.

Z uwagi na konieczność interwencji w związku z zaistniałą sytuacją, władza publiczna podjęła decyzję o podjęciu licznych działań, które wśród obywateli, prawników, sędziów i konstytucjonalistów spowodowało niepokój z uwagi na brak oparcia podjętych decyzji w przepisach prawach.

Panujący problem stanowi przedmiot analizy znanych konstytucjonalistów, którzy wielokrotnie w swoich tezach poddawali wątpliwości zasadność podejmowanych działań Rady Ministrów, przede wszystkim dotyczących wprowadzanych obostrzeń. Swoje uwagi podnosił także Rzecznik Praw Obywatelskich, wskazując, iż działania wdrażane przez rząd pozostają w sprzeczności z prawem. Również sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy w swoich wyrokach, uniewinniały osoby, na które zostały orzeczone kary za naruszanie ustanowionych zakazów. Ostatecznie w państwie powstał prawodawczy chaos, a obywatele zostali pozbawieni praw zagwarantowanych przez Konstytucję.

---

<sup>44</sup> Maszewski Ł., *Obszar na którym wprowadzono stan nadzwyczajny a strefa specjalna w prawie administracyjnym*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej im. Jana Zamoyskiego 2022, Nr 8, s. 6.

Z tych wszystkich względów legislacja dotycząca kryzysu na granicy polsko - białoruskiej wśród wielu teoretyków prawa została określona jako wadliwa lub niepoprawna, ponieważ sprzeciwiała się fundamentalnym standardom charakterystycznym dla demokratycznego państwa prawnego.

Mimo wszystko nie sposób dostrzec natychmiast podjętych działań rządu w postaci wprowadzenia stanu wyjątkowego, które stanowiły stanowczą odpowiedź na próbę destabilizacji wschodniej granicy i wyraźne powstrzymanie zaplanowanej migracji ludności z terytorium Bliskiego Wschodu, która w mniejszym natężeniu ale nadal trwa. Warto podkreślić, iż mimo wprowadzonych ograniczeń, Polacy w większości pozytywnie ocenili postawę władzy wykonawczej wobec zaistniałego zagrożenia i podjętych w związku z tym stanowczych działań związanych z zapobieżeniem kryzysu migracyjnego. Podjęte przez Radę Ministrów decyzje, zapewniły bezpieczeństwo Polsce, jej obywatelom oraz Unii Europejskiej<sup>45</sup>.

Nie należy jednak tracić z oczu faktu, iż z obserwacji sytuacji na granicy polsko-białoruskiej wynika, iż konieczność uszczelnienia granicy, ochrony terytorium, a tym samym interesów Unii Europejskiej przed napływem nielegalnych migrantów spowodowały kryzys humanitarny. Dlatego bardzo ważne jest, chociaż nie łatwe, aby władze państw realizując obowiązek ochrony granic i bezpieczeństwa dostosowywały adekwatnie przepisy na miarę istniejących czasów przy wykorzystaniu odpowiednich norm prawodawczych przy jednoczesnym poszanowaniu praw człowieka.

#### **BIBLIOGRAFIA:**

- BANASZAK B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009;
- BIEŃ-KACAŁA, A., *Bezpieczeństwo w Konstytucji RP z 1977 r. – wstępna diagnoza*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, 2015, nr 2, s. 12–15;
- CHMAJ M., *Zasada wolności oraz przesłanki ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw* [w:] *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, red. M. Chmaj, Wolters Kluwer, Warszawa 2023;
- DUNAJ B., (red.), *Popularny słownik języka polskiego*, Warszawa 1999;
- GARLICKI L., uwaga 2 do art. 34, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. II, Warszawa 2016, Lex.

---

<sup>45</sup> Zob. M. Feliksiak, „Opinia publiczna wobec kryzysu na granicy z Białorusią”, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K\\_160\\_21.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_160_21.PDF) [dostęp: 18.12.2023 r.].

- HERMELIŃSKI W., *Bezpieczeństwo publiczne a prawo jednostki do prywatności*, „Palestra” 2013;
- KARP J., *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009;
- KOŁATEK R., *Zmiana systemu ochrony wschodniej granicy Polski po akcesji do UE i strefy Schengen*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2011, nr 1/2;
- JARACZEWSKI J., *Bezpieczeństwo państwa jako wartość konstytucyjna*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2012, nr 1(3);
- MARCZUK K. P., *Kryzys uchodźczy 2014–2016 – podejścia Unii Europejskiej i Organizacji Narodów Zjednoczonych. Propozycje działań*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2017, vol. XIV, nr 1;
- MISUK A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2008;
- PIECZYWOK A., *Auksologia bezpieczeństwa człowieka. W poszukiwaniu kontekstu znaczeniowo-edukacyjnego*, Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej w Warszawie 2010, Nr 3;
- RADZIEWICZ P., [w:] uwaga 3 do art. 228, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, 2021, Lex.
- SARNECKI P., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, wyd. II, Komentarz do art. 5, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wyd. Sejmowe 2016, LEX;
- Słownik języka polskiego*, Warszawa 1978;
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002;
- SIDORKIEWICZ K., *Współczesne ujęcie funkcji państwa*, „Studia Elbląskie” 2010, nr 11;
- STAŃCZUK I., *Konstytucyjny obowiązek ochrony granic RP w świetle kryzysu na granicy z Białorusią*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, nr 3(67)/2022;
- SUŁOWSKI S., BRZEZIŃSKI M., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Warszawa 2009;
- SZUBRYCHT T., *Współczesne aspekty bezpieczeństwa państwa*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej”, Rok XLVII 2006, nr 4 (167);
- ŚLIWA, Z., OLECH, A. K. (2022), *Wyzwania w kontekście migracji i kryzys na granicy polsko-białoruskiej*. Wiedza Obronna, 278 (1);
- WICHA, T., 2021. *Wprowadzenie stanu wyjątkowego na części terytorium Polski w 2021 r. w związku kryzysem migracyjnym na granicy z Białorusią*. Annales Universitatis Mariae Curie-Sklodowska, sectio M–Balcaniensis et Carpathiensis, 6;
- WINCZOREK P., *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2003;

WOJTYCZEK K., Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym, Kraków 2007;

ZAKRZEWSKI W., [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2006;

ZIĘBA R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2007.

**Źródła internetowe:**

<https://www.profinfo.pl/blog/stan-wyjatkowy-jakie-ograniczenia-kiedy-mozna-wprowadzic-i-z-czym-to-sie-wiaze/> [dostęp: 14. 12. 2023 r.];

<https://samorzad.infor.pl/sektor/zadania/bezpieczenstwo/3632767,Stan-wyjatkowy-definicja-konsekwencje-wprowadzenia.html> [dostęp: 14. 12. 2023 r.];

<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=9&nrposiedzenia=42&nrglosowania=37> [dostęp: 14.12.2023 r.];

<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=8F2FFCA4F3477BB7C125878E0064B115> [dostęp: 2022 r.];

<https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art19153931-stan-wyjatkowy-po-stanie-wyjatkowym-na-granicy-wszystko-w-rekach-kaminskiego> [dostęp: 14.12.2023 r.].